

高教探索

Higher Education Exploration

2008年第5期

独立学院的制度安排审议* ——制度伦理学的视角

徐 萍

摘 要: 独立学院制度是近年来一种新生的高等教育制度。本文从制度伦理学的视角对独立学院的制度安排进行审视,从独立学院的制度形成、独立学院的制度执行、独立学院的制度创新等方面对其进行“善”的审视和伦理反思。从而,为完善这一新型的制度形式提供一种参照。

关键词: 独立学院; 制度安排; 制度伦理学

任何一个国家在实现现代化的过程中,都伴随着高等教育大众化的进程。我国实行改革开放和市场经济以来,社会经济蓬勃发展,经济大发展推动了教育大发展,而独立学院正是我国高校扩招政策的产物。在不到十年的时间里,独立学院迅速实现了规模扩张,目前已发展到300多所。然而,独立学院制度到底是怎样的一种制度,它将走向何方却众说纷纭、莫衷一是。

从制度伦理学的角度看,一个好制度必定是内涵道德性的,制度本身的善是制度能够达成善的前提条件。而制度的善的具备又受到具体的制度的形成、制度的执行和制度的变迁过程的影响和制约。因此,本文尝试从制度伦理学的视角,对独立学院的制度过程进行伦理审视,为建构理想状态的高等教育制度提供一个切入点。

一、独立学院的制度形成——一种制度妥协

在现代民主社会中,制度妥协具有道德合理性,因为制度妥协往往是基于理性法则做出的,是放弃了某些东西而获得总体利益最大化的一种选择。“在现代教育生活中,多元主体(包括平等的个体、群体、国家)之间的让步与妥协,是解决教育制度变革过程中的争端与分歧、阻力与障碍,推动教育制度变革的重要机制。”^[1]独立学院制度正是这样一种通

过激发各方参与高等教育制度变革兴致而缓解高等教育供需矛盾的一种积极的制度妥协。

独立学院制度是私立高等教育的一种形态。私立高等教育是伴随着高等教育市场化的进程而逐渐发展起来的。我国在改革单位制度以后,国家作为社会政策提供者的角色不断减弱,而个人及市场要承担的责任变得越来越重要,在这种情况下,教育尤其是高等教育的市场化就成为大势所趋。20世纪80年代中期开始的教育体制改革的基本问题,就是如何协调政府、学校和市场三者的关系,以形成一个既利于政府进行统筹管理,又能调动各种社会力量参与办学的积极性,学校又有较大的办学自主权的一种新型的权力关系。这就使传统的利益格局开始分化,逐步向一个多元化的利益结构过渡。

独立学院的产生源于1999年开始的一些公办高校内部以民办机制运行的二级学院,其直接诱因是我国高等教育的大众化和扩招政策在经济因素上的准备不足。为此,很多地方便尝试利用现有普通高校的资源及社会资金办学,进行举办国有民办二级学院的大胆探索。2003年4月,教育部印发《关于规范并加强普通高校以新的机制和模式试办独立学院管理的若干意见》(以下简称《若干意见》),《若干意见》的出台一方面是对处于混乱状态的独立学院进行规范,另一方面也以制度形式承认了独立

收稿日期:2008—04—01

作者简介:徐萍,厦门大学教育学博士后流动站在站博士后。(福建厦门/361005)

* 本论文的完成得益于一次潘懋元先生周末家庭学术沙龙的启发,在此表示谢忱!

学院的合法性,从而实现了制度妥协的第一步。由于长期精英化的高等教育政策造成的人们被抑制的高等教育需求得到空前释放,由于为扩充高等教育资源并使高等教育资源得到最大利用,使公立高校的资源投入和社会力量的资本注入得到制度许可,独立学院的数量如雨后春笋般获得迅猛发展。这是一个多方面利益博弈的结果,最大限度的实现了社会、公立大学和投资主体的三赢,暂时实现了利益平衡。可以说,在我国民办高等教育发展严重不足并且质量参差不齐的条件下,这种依托公立大学的资源优势(尤其是品牌优势),同时充分吸收社会资本弥补教育投入不足的独立学院是高等教育发展新格局的一种现实选择。

二、独立学院的制度执行——两种制度缺失

虽说有制度总比没制度好,但制度的好坏制约着制度执行的效果,因而,独立学院的走向必须由好的制度逐步引导。从制度与伦理的关系来看,任何一种制度都是一种物化的伦理,制度是物化的伦理,伦理是制度的内核,两者无法剥离。因此制度建设的关键在于制度背后的价值观念的建立。德国政治经济学家认为,好的或者有效的制度应遵循三个准则:第一项准则是制度应具有一般性。换言之,制度不应在无确切理由的情况下对个人和情境实施差别待遇。第二项准则是,有效规则必须在两种意义上具有确定性,即它必须是可以认识的(显明的),它必须可为未来的环境提供可靠的指南。因此,确定性意味着:正常的公民应能清晰地看懂制度的信号,知道违规的后果,并能恰当地使自己的行为与之对号。第三项准则是制度应当具有开放性,以便允许许多行为通过创新行动对新环境作出反应。^[2]概括起来就是一般性、确定性和开放性。参照这几条准则,我国目前独立学院的制度设计突出的表现出缺乏确定性的问题,具体而言,表现为两种性质的制度缺失,一种是显性缺失,另一种是隐性缺失。

独立学院制度的显性缺失主要表现在两个方面。一方面表现为,缺乏独立学院的制度规定和相关配套措施规定。例如,对于独立学院的管理问题就缺乏相应的地方性制度规定,除浙江、上海、广东、辽宁等省市出台了地方性的独立学院管理的法规条例以外,其它多数省市基本上是沿用公办高等学校的管理办法^[3],这种制度规定的滞后性是与独立学院办学规模的快速发展要求不相适应的。另一种情况

的显性缺失是由于相关配套的制度没有跟上而造成制度的完整性无法实现。例如,虽然有《若干意见》等独立学院制度,但是缺乏有力、具体的配套保障措施,对独立学院发展中的一系列问题,如土地征用优惠、提供优惠税收、学生国家助学贷款、招聘教师、职称职务评定、学院专业设置及招生等问题,都没有配套的制度规定和支持。

独立学院制度的显性缺失另一方面表现为,已出台的独立学院制度规定与相关法律法规或上位法的规定相矛盾。如《中华人民共和国宪法》中的“社会力量”和《中华人民共和国民办教育促进法》中的“社会组织或者个人”是在同一意义上使用的概念,他们都意味着学校经费来源是“非国家财政”,也就是民间资本。但是《民办教育促进法实施条例》中规定:“参与举办民办学校的公办学校依法享有举办者权益,依法履行国有资产的管理义务,防止国有资产流失。”该规定明确告诉我们,公办学校可以利用国有资产举办民办学校。这显然与《宪法》和《民办教育促进法》的规定相矛盾。^[4]

目前对于独立学院讨论最多的矛盾之一恐怕就是独立学院的营利性(或市场化)和公益性的关系问题。因为独立学院这种带有明显市场化的高等教育制度安排似乎冲击了公益性这一高等教育的内在规定性。问题的根源在于我国1995年颁布的《教育法》规定:“任何组织和个人不得以营利为目的举办学校和其他教育机构。”有学者认为:“这一规定试图表明我国教育与市场的基本关系。但是,教育能否介入市场,如何介入市场,政府在市场介入的情况下又如何发挥自己对学校的调节功能,问题的复杂性远不是上述简略的规定就能解决的。因此在实践中,这样一个规定不仅没有能够有效地调节政府对教育的制约关系,反而导致在贯彻中发生诸多认识上和适用上的混乱。”^[5]2003年《民办教育促进法》中对民办教育投资者可以取得合理回报的规定更加重了这种认识上和适用上的混乱,我们一方面无法阻挡由政府和社会力量(包括营利性机构)共同向社会提供教育产品这一当前中国教育发展的趋势;另一方面,我们又要坚定捍卫教育的公益性。为此,有的学者对教育的公益性做了学理解释,以澄清误解,化解矛盾。但学理解释的效力必定不如法定解释,也许要对上位法做必要的法定解释可能才不会有下位法践踏上位法之虞。

还有一种容易为人忽视的制度缺失是隐性缺失。

隐性缺失是指表面上某方面的制度十分“齐全”，而实际上却毫无效果。可以说，2003年的《若干意见》确实刺激了独立学院数量的增长，但与此前的独立学院没有实质性的差异。“五独立”、“三原则”并没有成为政府规范独立学院发展的有效手段，假独立和违反原则的独立学院还大量存在。因而，《若干意见》呈现出某种程度的制度缺失。这很可能是制度设计本身的不合理所致，当然还有其它各种原因。

近日，中华人民共和国教育部第26号令——《独立学院设置与管理办法》正式下发，并从今年4月1日起正式施行。对照26号令与此前发布的《若干意见》，26号令具有如下特点：确定了独立学院的法人地位；明确了独立学院属于公益性事业，举办者可以取得有限的合理回报；独立学院可以独立颁发学位证书；独立学院设置条件从严掌握。可以说26号令在制度的明确性上又进了一大步，但独立学院的制度设计要实现高等教育的制度“善”还有很长的路要走。

三、独立学院的制度创新——三种制度“善”

不管是人们对独立学院这种具体的制度安排的伦理评价是“不应该”、“不合理”，而对其上位的基本教育制度的伦理评价是“正当”、“合理”，还是正好相反，这两种情况都为制度变迁提供了空间，为制度伦理创新提供了可能性。制度伦理之于制度创新的意义在于，人们从制度伦理的角度对某一制度作出“不好”（“不应该”、“不正当”）的道德评价，进而形成一定的舆论压力，是诱发制度创新的群众基础。因此，可以将制度伦理看做制度创新的内生变量，它可以降低制度创新的社会成本，促进制度创新的顺利完成。因此制度伦理的建设应该受到人们的重视。独立学院制度既应有它作为一般制度的一般“善”，也应有它作为高等教育制度和私立高等教育制度的特殊“善”。具体而言，独立学院的制度伦理应遵循如下三个原则。

（一）促进教育公平和社会公正

公平与正义是社会制度的首要价值，这应该是毋庸置疑的。而随着市场对教育的介入，原有的利益和社会价值分配格局被打破了，“社会的教育资源在物与物、人与物、人与人几个方面的结合能否最大程度地体现教育机会的公平，这必然成为人们普遍关注的问题”^[6]。

当前对独立学院公平性问题的讨论主要集中在两点，一是认为独立学院是制度性寻租的结果，独立学院具有既不像公办高校那样背负沉重的公共责任期待，也不承担民办高校那样的办学风险的双重优势地位，这双重优势地位是依靠政府的政策倾斜来实现的。依靠政策倾斜发展壮大起来的独立学院损害了高等教育办学主体之间的平等竞争，这对民办高校而言是一种不对称、不公平的竞争。表面上看，的确如此，但是这种不将具体制度放在作为系统整体意义上的制度当中的做法，很可能会滑向机械论的深渊。因为“一个或数个具体制度单独地看可能是不合理的，但是，在一个更为完整、更高层次的制度系统中，它却可能是合理的”^[7]。可以说，正是这种靠政策倾斜发展起来的高等教育机构增加了教育资源，增加了民众接受高等教育的机会，也因而在较大程度上赢得了社会的认可。何况，其它民办高校的发展虽然受到了独立学院的威胁，但并没有在独立学院的“挤压”下而有显著萎缩，反而会在这种压力状态下设法提高自己的竞争力。

对独立学院公平性议论颇多的另一个问题，就是现在部分独立学院成为母体的创收单位，成为母体高校以国有资产获取小集体利益的工具。这种假独立的独立学院严重侵害了公共利益，是必须严肃对待的。26号令也正针对这种情况对独立学院的投资方条件做了严格的规定。

（二）利于个体自由全面发展

人的自由全面发展是各级各类教育目的制定的依据，也是各种各样教育制度背后的伦理基础。“对于任何一条教育制度来说，它若想成为有意义的和有成效的教育制度，就必须以一种明确的、深思熟虑的、富于理性的哲学或世界观为基础，还必须依据这样一些方面的有关信条行事：即人性和全人类的本性、个人和社会的价值观念体系、被人们认为最值得掌握的知识体系。”^[8]目前存在的阻滞独立学院实现个体自由全面发展目的的主要症结在于，其办学模式和师资队伍严重依赖母体学校。

独立学院的培养目标定位应为本科应用型高级复合型人才，培养的是直接面向市场和生产第一线的既懂理论、又善于实践，具有本科学历的高级职业性、技术型专门人才，这与其所依托的母体学校的培养目标完全不同。理论上独立学院应该与母体学校有不同的办学模式和师资队伍，以适应培养目标。但一个现实的困境是独立学院与母体的“依托

模式”使其不可避免地“移植”了所依托公办高校的相关专业和人才培养体系,致使其在办学模式上与母体没有多大差异,结果是使独立学院成为母体高校的劣质赝品,大批量生产同一规格的“人才”,抹杀学生的个性,从而成为“克隆人”、“复制人”的加工厂。这正是人们呼吁摘掉独立学院红帽子的一个重要原因。然而,探索一个适合于独立学院的办学模式和建立一支适合于独立学院的师资队伍都不可能是一日之功。因而独立学院的制度变迁也只能是在阵痛中前进,但其发展方向是明确的,那就是实现真正的独立,以其特色独立。

(三) 改变重学轻术的传统文化

独立学院的出现以及独立学院之所以不能按照人们理想的样子运作,原因主要在于我国的现实政治经济国情和重学轻术的传统文化。人们往往过于强调制度的文化适应性,而忽视制度的改变文化功能。邓小平同志曾经说过,好的制度可以使坏人变好,坏的制度可以使好人变坏。独立学院的制度创新应该考虑的一个重要价值是,改变落后的意识形态和不适应时代发展的传统文化。

在我国,重学习、重做官的思想根深蒂固。“财富本身并不受重视,因为财富不具有精神力量。财富给人以舒适的生活,但不给人以智慧,因而在我国靠富裕带来的威望相当少。每个商人之子的愿望就是成为一位学者,参加科举考试,在官场中步步高升。”^[9]正是这样的一种意识形态和传统文化使我国在由精英教育迈向大众化教育的道路上步履维艰,与此相关的考试制度、高等教育制度和就业制度的改革都难以推进。但是我们不可低估制度的力量,独立学院的制度创新可望挑战这种落后过时的文化,重建一种新文化。

独立学院是我国高等教育大众化进程中的一种特殊的高等教育形态,虽然其在发展过程中与教育公益性有种种抵牾,存在着种种必要的“恶”,但其所能实现的更大“善”正是其存在的道德合理性基础。对此,我们要保持两点清醒的认识:一是独立学院绝不可丧失其公益性。高等学校不同于企业和

其他组织的组织特性,单纯依赖市场不足以平衡社会对教育的供求关系,政府对市场的介入要做适当的限制。二是独立学院的制度创新任重道远,如果“把高等教育市场化理解为高等教育发展过程中的一个历史阶段,或者说是高等教育进程中的一个必然阶段”^[10],那么独立学院逐渐发展成为名副其实的民办高校、并与公立高等教育形成公平竞争的格局将是必然的趋势,这期间,制度伦理的建设必须受到高度重视。

注释:

“不得以营利为目的举办学校和其他教育机构”不是教育公益性的内在规定性,不是教育公益性所固有的一种性质,而是法律赋予它的一种外加的性质。教育的公益性质并不必然排斥营利性行为的存在。我们可以把通过市场进行的办学行为叫做市场化公益行为,可参见劳凯声的《面临挑战的教育公益性》。

参考文献:

- [1] 李江源.论教育制度变革中的妥协机制和妥协程序[J].清华大学教育研究, 2007(8).
- [2] [德]柯武刚,史漫飞.制度经济学[M].商务印书馆, 2000.
- [3][4] 费坚.当前我国独立学院“独立”的困境研究[J].高教探索, 2008(1).
- [5][6] 劳凯声.面临挑战的教育公益性[J].教育研究, 2003(2).
- [7] 高兆明.制度伦理与制度“善”[J].中国社会科学, 2007(6).
- [8] [尼日利亚]杰阿基比鲁.教育哲学导论[M].董占顺等译.春秋出版社, 1989.
- [9] 李约瑟.转引自杨光斌.制度变迁与国家治理——中国政治发展研究[M].人民出版社, 2006.
- [10] 戴晓霞等主编.高等教育市场化[M].北京大学出版社, 2004.